

La nueva agenda educativa global: límites y oportunidades

Aina Tarabini-Castellani Clemente

El trabajo que se presenta a continuación pretende centrarse en una de las múltiples dimensiones de este proceso: la creciente convergencia entre regiones y países en el establecimiento de una agenda común de problemas, una agenda de actuación global que afecta a todos los países, independientemente de su contexto y situación.

Introducción y justificación de la problemática

El proceso de globalización se caracteriza por ser un fenómeno complejo, con múltiples dimensiones y facetas; un fenómeno heterogéneo y contradictorio que genera nuevos retos, nuevos peligros y nuevas oportunidades. En este contexto, los impactos de la globalización sobre la educación son igualmente múltiples y diversos, no pudiendo ser resumidos en una sola dimensión; los cambios generados en el mercado de trabajo, los efectos de las nuevas dinámicas migratorias o la creciente importancia de las tecnologías de la información y la comunicación son algunos de los efectos de la globalización que, evidentemente, repercuten en la educación.

El proceso de globalización y los cambios en la economía global han supuesto una transformación profunda de los estados-nación, que si bien no desaparecen ni quedan vacíos de funciones, ven alteradas sus prioridades de acción, su contenido y sus bases de actuación. La transformación del papel del estado, en un contexto de globalización, tiene claras repercusiones sobre la esfera educativa en la medida en que ha sido tradicionalmente el principal encargado de proveer, financiar y regular la educación.

En este proceso, por tanto, aunque el estado continúe manteniendo un papel clave en las diferentes funciones educativas, se va generando un traspaso de actividades y responsabilidades hacia otros actores que, progresivamente, aumentan su influencia en dicha área. Según R. Dale -uno de los principales estudiosos de las relaciones entre globalización y educación- esta situación genera el paso del control estatal de la educación a la "gobernación de la educación", caracterizada por la existencia de diferentes actores públicos y privados, estatales y no estatales, nacionales y supranacionales, que pasan a tener un función clave en el control de las actividades educativas. La característica clave de este proceso, por tanto, es la expansión de las áreas de control e influencia de estos "nuevos" actores y la paralela reducción de las actividades desarrolladas directa y únicamente por el estado. Así pues, si tenemos en cuenta la creciente influencia de los organismos internacionales en la esfera educativa, podremos entender que la educación no sea una excepción en el proceso de construcción de una agenda de actuación común entre diferentes países, configurándose lo que se conoce como *la agenda educativa global* (1).

La Primera Conferencia Internacional de Educación para Todos

La Primera Conferencia Internacional de Educación para Todos se lleva a cabo por primera vez el año 1990 en Jomtien, Tailandia. En esta conferencia participan diversos organismos internacionales, varias ONG, personalidades del mundo de la educación y más de 155 representantes de gobiernos de todo el mundo. Los 155 gobiernos presentes suscribieron una declaración mundial y unas estrategias de acción que servirían de marco para el diseño y la ejecución de las políticas educativas a escala mundial durante la década de los noventa.

Los cuatro organismos internacionales encargados de la conferencia fueron la UNESCO, la UNICEF, el Banco Mundial (BM) y el PNUD, quedando encargados de llevar a cabo el seguimiento de la iniciativa y de evaluar el progreso de los objetivos propuestos. La amplitud de la conferencia y la gran variedad de actores que intervinieron en ella nos permiten concebirla como el primer paso en el establecimiento de una agenda educativa global.

El punto de partida para diseñar la agenda educativa de los próximos años fue la elaboración de un diagnóstico de la situación educativa mundial a principios de los noventa, en la que destacan especialmente los siguientes datos: más de 100 millones de niños y niñas no tenían acceso a educación primaria, de los cuales como mínimo 60 millones eran niñas y más de 960 millones de adultos eran analfabetos, dos tercios de los cuales eran mujeres. En esta situación, se marcaron seis metas educativas que deberían ser alcanzadas en 2002, momento en que se llevaría a cabo la segunda conferencia mundial y se evaluarían los avances de la década. Las metas marcadas por Jomtien se caracterizaron por su amplitud y ambición, orientándose dentro y fuera de la institución escolar y englobando a todos los individuos, ya sea niños, niñas, jóvenes o adultos (2).

En este proceso, se creó una concepción amplia y compleja de educación que englobaba toda la vida y se dirigía a todos los sujetos; un proceso que se había de dar en múltiples esferas sociales y que no podía limitarse al ámbito escolar; una educación que tenía que orientarse fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos

los individuos. Paralelamente, Jomtien reconoció explícitamente la existencia de problemas socioeconómicos que dificultaban la satisfacción de estas necesidades básicas de aprendizaje, afirmando que la situación de pobreza en que vivían muchos países y muchos sectores sociales era una clara dificultad para garantizar los objetivos educativos marcados.

Al acabar este proceso, se había conseguido extender el concepto de educación para todas y todos a escala mundial, consiguiendo una cierta consciencia y movilización de la comunidad internacional en torno a esta concepción "humanista" de la educación. El problema, no obstante, es que a medida que fue avanzando la década -por motivos que explicaremos inmediatamente a continuación- se fue reduciendo progresivamente esta "concepción ampliada" de educación, haciendo que en la Segunda Conferencia Internacional de Educación para Todos, celebrada el año 2000 en Dakar (África), primara una visión mucho más limitada de educación básica reducida a capacitación e instrucción.

El camino hacia la Segunda Conferencia Internacional de Educación para Todos

El primer elemento explicativo para entender la progresiva reducción del concepto de educación básica fue la presión internacional por mostrar resultados, hecho que contribuyó de manera clave en la limitación del concepto en sus aspectos más cuantificables, objetivables y evaluables (3). La prueba más clara de esta situación es el conjunto de directrices técnicas que en 1998 se distribuyeron en los diferentes países para preparar el primer informe de evaluación antes de finalizar el plazo para el cumplimiento de los objetivos (el año 2004) (4). Este informe se tenía que realizar a través del análisis de 18 indicadores que mostraran la situación educativa de cada país, y precisamente los indicadores seleccionados se caracterizaron por ser de tipo "tradicional" y limitados exclusivamente al ámbito escolar. La tasa de matriculación en educación primaria, el gasto público en educación o las tasas de repetición y deserción escolar, fueron algunos de los indicadores utilizados, reflejando una falta de interés por aquellas dimensiones que debían constituir la amplia definición de necesidades básicas de aprendizaje para todas y todos.

El segundo elemento clave proviene de las divergencias existentes entre los cuatro organismos impulsores de la conferencia en torno a la concepción de educación, haciendo que, finalmente, se impusieron las tesis del Banco Mundial, organismo que en relación con los otros tres (UNESCO, UNICEF Y PNUD) tiene un poder de influencia mucho más elevado sobre el diseño y la aplicación de políticas educativas nacionales. Hay que tener en cuenta que mientras la UNESCO, la UNICEF y el PNUD son organismos que sólo tienen capacidad de asesoramiento y recomendación en el ámbito educativo, el Banco Mundial tiene una capacidad punitiva y sancionadora que condiciona directamente el desarrollo de las políticas educativas en los países del sur. Veámoslo.

El BM, autodefinido como "una de las principales fuentes de asistencia para el desarrollo en el mundo" (5), es un organismo internacional, creado en 1945, que se encarga de ofrecer créditos a los países del sur para financiar proyectos y reformas sectoriales que "ayuden" a potenciar y consolidar su crecimiento económico y desarrollo nacional. Desde la década de los ochenta, no obstante, y debido al gran proceso de endeudamiento que habían sufrido los países del sur y a la imposibilidad de hacer frente a su pago, el BM condicionó la continuidad de la financiación a la aplicación de toda una serie de medidas denominadas Planes de Ajuste Estructural (PAE) (6). Es decir, todos los países que quisieran seguir recibiendo créditos deberían aplicar obligatoriamente una serie de reformas socioeconómicas y estructurales orientadas a reducir el papel del estado -entendido como principal responsable de la crisis de financiación- y a ampliar la libre actuación del mercado, entendiendo que de esta manera se alcanzaría la estabilidad económica y se retomaría el crecimiento.

El carácter condicionado de los créditos y su talante economicista y pro-mercado tuvieron una influencia clara sobre la educación, generando unas gravísimas repercusiones, tanto directas como indirectas, en el sector: la reducción del gasto público destinado a educación, la privatización de muchos centros públicos (sobre todo de niveles educativos superiores), la caída del salario del profesorado o la creciente dificultad de muchos sectores sociales para acceder y mantenerse dentro del sistema educativo, son algunas de las principales.

Hay que tener en cuenta, además, que en las últimas décadas el BM ampliado enormemente sus actividades vinculadas directamente con la educación, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo: han aumentado los créditos destinados a educación, los proyectos desarrollados en materia educativa y la producción intelectual en este ámbito, siendo uno de los organismos internacionales que destina más ayuda internacional al desarrollo educativo. Actualmente, el BM se presenta como el único experto en el desarrollo de la educación, como la única organización internacional con suficiente capacidad, poder y recursos para coordinar globalmente las iniciativas en el ámbito educativo, destacando entre sus prioridades: la importancia dada a la educación primaria (7), el énfasis al medir y evaluar la calidad y la mejora de la gestión, la eficiencia y la competitividad.

En este contexto, pues, parece clara la gran capacidad de influencia del BM sobre las políticas educativas de los países del sur; influencia que se verá claramente reflejada en la configuración de la Segunda Conferencia Mundial de Educación para Todos celebrada el año 2000 en Dakar.

El año 2000 -como decíamos- se celebra en Dakar, África, la Segunda Conferencia Internacional de la Educación para Todos, encargada de evaluar los progresos de la década en materia educativa. La evaluación realizada muestra que a pesar de los avances registrados, aún se estaba muy lejos de conseguir las metas propuestas, existiendo en todo el mundo más de 113 millones de niños y niñas sin acceso a la educación primaria y 800 millones de adultos analfabetos. Ante esta situación, no obstante, y dada la influencia de los factores que hemos explicado anteriormente, la respuesta fue doble: ampliación de los plazos -a partir de ahora las metas deberán ser alcanzadas en el año 2015- y reducción y simplificación de los objetivos.

Mientras las metas marcadas por Jomtien presentaban suficiente amplitud como para recoger la idea ampliada de educación básica para todas y todos, los objetivos marcados en Dakar son mucho más limitados y reduccionistas, manifestándose una clara distancia con lo que se acordó al inicio de la década pasada y una fuerte influencia de las premisas sostenidas por organismos como el Banco Mundial. Las principales diferencias entre las dos conferencias son las siguientes:

- El concepto ampliado de educación que se instauró en Jomtien se ha reducido al ámbito escolar, en particular, a la escolarización primaria. En este marco, la educación de jóvenes y adultos y la educación no formal e informal han quedado relegadas a un espacio secundario en el que se impuso una visión cada vez más tecnocrática de la educación, entendida únicamente como capacitación e instrucción.
- Mientras en Jomtien se daba centralidad a la necesidad de cubrir las necesidades básicas de todos los individuos, en Dakar se ha dado prioridad a la medida de la calidad escolar y la evaluación de los resultados académicos, manifestándose de nuevo la primacía otorgada al ámbito escolar y en particular a sus aspectos medibles.
- Lo que en Jomtien se constituyó como una agenda educativa global, dirigida a todos los países del mundo, en Dakar se ha convertido en una agenda dirigida únicamente a los países del sur, aumentando las exigencias que se dirigen a los países empobrecidos. Paradójicamente, no obstante, se manifiesta una falta de consideración en cuanto a las condiciones -sociales, económicas y políticas- que influyen en las posibilidades de cada país de alcanzar los objetivos educativos. Mientras que en Jomtien se consideraron las influencias recíprocas entre educación y aspectos sociales, en Dakar se ha instaurado una relación de carácter lineal que obvia el efecto de las desigualdades sociales en la esfera educativa.

Conclusiones

El análisis de las conferencias internacionales de educación para todas y todos desarrolladas desde el inicio de la década pasada, así como la revisión de su proceso de formación, sus contenidos y su evolución, pone sobre el tapete la creciente importancia que adquieren los organismos internacionales en el ámbito educativo, haciendo emerger su relevancia a la hora de entender y analizar la orientación de las políticas educativas que se desarrollan en la actualidad. Evidentemente, se manifiestan diferencias notables entre los diferentes tipos de organismos, teniendo algunos de ellos una influencia indirecta, en la medida en que sólo tienen capacidad para hacer declaraciones y recomendaciones, mientras que otros tienen la capacidad de afectar directamente al desarrollo de las políticas educativas nacionales a través de su capacidad punitiva, sancionadora o financiadora; evidentemente, los impactos de las políticas o recomendaciones de los organismos internacionales no serán los mismos en todos los países, sino que dependerán de las posiciones adoptadas por los gobiernos nacionales y por las propias particularidades locales. Lo que sí parece claro, no obstante, es que los organismos internacionales han tenido la suficiente fuerza y capacidad como para configurar una agenda educativa global, que de otro modo y con diferente intensidad, repercute en el ámbito local, haciendo imprescindible, hoy día, tener en cuenta sus recomendaciones y formas de actuación para entender la creación, la configuración y el desarrollo de las políticas educativas a escala nacional.

Hemos hablado de:

Educación
Globalización

Dirección de contacto

Aina Tarabini-Castellani Clemente
Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona
aina.tarabini@uab.es

-
1. Hay que destacar que, si bien la globalización genera una cierta convergencia entre políticas y formas de actuación a escala mundial, esta convergencia no siempre se hace extensible al ámbito de los impactos. Es decir, es imprescindible tener en cuenta los contextos locales para entender los impactos de la globalización en la educación, ya que una misma política puede generar impactos muy diversos en función del lugar donde se aplique. En este sentido, hay que decir que, aunque el proceso de globalización afecte a todos los países del mundo, sus repercusiones son más significativas en los países del sur, precisamente por la posición de dependencia que ocupan en el nuevo orden mundial.
 2. Véase Declaración Mundial de Educación para Todos. Marco de Acción. París. UNESCO, 1990.
 3. De hecho, uno de los impactos de la globalización sobre la educación es la tendencia creciente a establecer sistemas de evaluación educativa a través de medidas estandarizadas que permitan hacer comparables a escala internacional los resultados de los diferentes sistemas educativos nacionales. Un ejemplo clave son los mecanismos de evaluación educativa establecidos por la OCDE o por la propia UE.

4. Para ver los indicadores utilizados en este proceso: Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos y Todas: Evaluación en el año 2000. Directrices técnicas. París. UNESCO, 1998.
5. Véase su página principal: www.worldbank.org
6. Algunas de las medidas desarrolladas en el marco de los PAE son: la reducción del gasto público, la privatización, la descentralización, la desregulación y la libre entrada del capital extranjero.
7. El BM ha razonado su priorización de la educación primaria sobre la base de dos argumentos fundamentales: por un lado, se considera que genera unas tasas de rendimiento mayores, es decir, los beneficios de su inversión son superiores a los costes que supone; por otro lado, se ha afirmado que hay que dar prioridad a los niveles educativos básicos, a aquellos a los que accede todo el mundo, entendiendo que los niveles superiores podrán ser proveídos por el mercado. Evidentemente, este argumento deja de lado la importancia que supone garantizar el acceso a una educación secundaria y superior pública, gratuita y de calidad para todos los sectores sociales, y no sólo para aquellos que la puedan comprar en el mercado.